Miércoles, 06 de febrero 2013

El centro no se puede mantener

http://thearchdruidreport.blogspot.com.es/2013/02/the-center-cannot-hold.html

Cuando William Butler Yeats empleó la frase que he usado como el título para el post de esta semana en los versos poderosos y premonitorios del poema "The Second Coming", tenía problemas más profundos en mente que la crisis de poder en el ocaso del imperio estadounidense. Aún así, la imagen es en cierto modo relevante en esta ocasión; la evolución política de los Estados Unidos durante el último siglo ha concentrado muchas de las responsabilidades de gobierno en Washington DC de modo que todo el sistema estadounidense empieza a agrietarse bajo la tensión.

En el debate nacional de EE.UU. apenas se discute sobre la centralización del poder, y nunca en ese sentido (*el centro no se puede mantener*). Por un lado están los defensores del poder centralizado, que insisten en que dejar cualquier tipo de decisión en manos de las autoridades estatales o locales es como dárselo al hombre del saco: si hablas con un sureño típico, su discurso probablemente estará lleno de odio hacia la izquierda, aunque hay una amplia galería de estereotipos con un papel similar de odio hacia la derecha. Por otro lado, están los que insisten en que la centralización del poder en Estados Unidos es el presagio de un futuro totalitario ante el que George Orwell parecería un optimista incurable.

Ya he hablado en una serie anterior de posts sobre los problemas de esta clase de pensamiento, que diluyen las complejidades de la política contemporánea hacia una oposición entre sentimientos cálidos y difusos o sentimientos fríos y espinosos. Me gustaría, para continuar con el asunto, ofrecer dos predicciones impopulares sobre el futuro del gobierno de Estados Unidos. La primera es que la centralización del poder en Washington DC es casi seguro que ha llegado a su punto máximo y se invertirá en las próximas décadas. La segunda es que, aunque inevitablemente tendrá sus inconvenientes, este cambio resultará por lo general en una mejora sobre el sistema que tenemos hoy en día. Estas predicciones se desarrollan a partir de una lógica común: ambas son consecuencias del inevitable fracaso del poder excesivamente centralizado.

Aquí es fácil quedar atrapado en lo abstracto, e incluso más fácil aún caer en argumentos circulares alrededor de las funciones del poder político que atraen la mayor parte de la atención en estos días, por ejemplo, la capacidad de hacer la guerra. Aunque me voy a referir a este último un poco más adelante en este post, quiero comenzar con una función de gobierno algo menos propensa a malentendidos. Lo que tengo en mente es la educación.

En los Estados Unidos, durante un par de siglos, una de las funciones centrales de gobierno ha sido la de asegurar una educación pública gratuita para los niños. Hasta hace muy poco, en la mayor parte del país, cada comunidad ha funcionado a su manera. En virtud de los marcos legales establecidos por cada estado, los distritos escolares locales fueron organizados por los habitantes locales, que también votaban un impuesto para financiar los costes de la construcción y el funcionamiento de las escuelas. Cada distrito era administrado por una junta escolar, elegida por los residentes, y tenía una amplia autoridad sobre el ordenamiento del distrito escolar.

En la mayoría del país, los distritos escolares no dependían del gobierno de la ciudad, del municipio, o del condado; dependían de sí mismas; funcionaban con mucha independencia, sin apenas supervisión del estado y supervisadas muy de cerca por los votantes locales. A nivel estatal, un superintendente de escuelas o una junta estatal de educación, elegidos por los votantes del estado, tenía una pequeña plantilla para llevar a cabo las muy limitadas funciones de supervisión de los cometidos asignados por el legislador estatal. A nivel federal, una burocracia no mucho más grande supervisaba las juntas estatales de educación, y llevaba a cabo las tareas (aún más limitadas) asignadas por el Congreso.

Dos resultados de este sistema merecen atención. En primer lugar, como a cada distrito escolar se le permitió establecer normas, elegir los libros de texto, y gestionar sus propios asuntos, había una gran

diversidad en la educación estadounidense. Había como es lógico, materias básicas comunes que formaban el núcleo duro de la educación (lectura, escritura, las cuatro reglas aritméticas, historia y geografía) pero, inevitablemente en este tipo de diseño, la escuela daba una formación tan variada como lo que pudieran decidir las juntas escolares locales. Lo que las escuelas proponían en el plan de estudios se elevaba a la junta escolar y, en última instancia, los votantes siempre podían elegir a otros integrantes y sustituir a la junta escolar si no les gustaba lo que se enseñaba.

En segundo lugar, el sistema en su conjunto dio a la población de los EE.UU. un nivel de alfabetización y de educación de que no fue superado en el mundo industrial, y daba sopas con honda al deficiente sistema educativo que los Estados Unidos tiene en la actualidad (con más generosa financiación). En un post anterior, animaba a los lectores a comparar los debates Lincoln-Douglas de 1858 con los debates de nuestra última contienda presidencial, teniendo presente que la mayoría de las personas que escuchaban con atención a Lincoln y Douglas no tenía más que el equivalente al octavo grado de Educación. La comparación da mucha luz sobre cómo ha degenerado el pensamiento político en la América moderna, pero tiene aún más que decir sobre cómo el deterioro de la educación pública ha producido unos votantes no están preparados para un pensamiento que vaya más allá del nivel más básico.

A mis lectores que quieran un ejemplo aún más convincente les animo a hojear un libro de texto de escuela primaria anterior a la Segunda Guerra Mundial. Veréis que las capacidades de comprensión de lectura, capacidad de razonamiento y habilidad matemática que se consideraban como básicas a partir de noveno grado en el año 1930 son difíciles de encontrar en los graduados universitarios estadounidenses de hoy en día. Si tienes niños que estén terminando la primaria, pasa media hora comparando el antiguo libro de texto con el que tus hijos usan en la actualidad. Tómate un tiempo para resolver tú mismo alguno de los problemas o ejercicios del antiguo libro.

Muchos factores han tenido su papel en el proceso de embrutecimiento que ha generado nuestro fallido sistema educativo actual, por supuesto, pero me gustaría sugerir que la centralización del poder del sistema educativo de la nación en unas burocracias federales ha jugado un papel crucial. Para ver cómo funciona esto acudamos, de nuevo, a un ejemplo específico. Imaginemos a un niño en una escuela de primaria en Lincoln, Nebraska, que está aprendiendo a leer. Pregúntate lo siguiente: de todas las personas que se ocupan de su educación, ¿quienes son capaces de ayudar a ese niño en particular en la difícil tarea de encontrar la manera de transformar unos garabatos de tinta en palabras en su mente?

La lista es bastante pequeña, y su maestra y sus padres están arriba. Por debajo de ellos hay algunos otros: el ayudante de un profesor si su clase tiene uno, un hermano mayor, un amigo que ya haya logrado aprender el truco. Todos los demás participantes se limitan a ayudar a que estas personas hagan su trabajo. Su apoyo puede hacer ese trabajo un poco más fácil, por ejemplo, asegurándose de que el niño tiene libros, procurando que el aula sea segura y esté limpia, y así sucesivamente, pero no pueden enseñar al niño a leer. Cada agente de apoyo a su vez se apoya en otros agentes: el personal de compras del distrito, que se ocupa de que la escuela tenga libros de texto, depende de los editores y distribuidores de libros de texto, y así sucesivamente. Aún así, cuanto más lejos se esté del niño que trata de averiguar que U-V-A significa “uva”, menos efecto tiene la acción que ejerza en el proceso de aprendizaje del niño.

Ahora vamos a ampliar la imagen unos 2000 kilómetros hasta Washington DC y el Departamento Federal de Educación. Es una burocracia federal más bien pequeña (lo que significa que para el último año del que yo fui capaz de encontrar estadísticas, 2011, gastó alrededor de 71 millones de $). Al igual que muchas otras burocracias federales, su existencia es ilegal. Quiero decir que, literalmente; la constitución de Estados Unidos asigna el gobierno federal un rango bastante limitado de funciones, y "los poderes necesarios y convenientes" para ejercerlas; de ninguna de las maneras la gestión de las escuelas públicas de la nación puede ser estrujado hasta entrar en esos límites. Sólo el vergonzoso silencio del Tribunal Supremo ante los atracos de competencia por los federales durante la mayor parte del siglo XX permite que el departamento pueda existir en absoluto.

Así que tenemos una ejecución burocracia técnicamente ilegal que cuesta anualmente 71 millones de dólares de dinero de los contribuyentes, lo que sin duda no es un buen comienzo. Sin embargo, la

pregunta que quiero plantear es la siguiente: ¿qué puede hacer el personal del Departamento de Educación en Washington DC que tenga un impacto positivo en ese niño en su aula de Lincoln, Nebraska? Ellos, por sí mismos no pueden enseñar al niño, no pueden ocuparse de cualquiera de las funciones de apoyo que hacen posible la enseñanza del niño. Hay 1.200 millas de distancia y promulgan políticas que se aplican en toda la nación, a todos los niños, en cada aula, independientemente de las condiciones locales, de las necesidades individuales, o de cualquiera del resto de factores que hacen que enseñar a leer a un niño sea muy diferente que producir tornillos idénticos.

Hay algunas cosas, pero muy pocas, que se pueden ser útiles a la educación a nivel nacional. Una de ellas es asegurar que al niño en Lincoln no se le niega la igualdad de acceso a la educación debido a su género, su color de piel, condición social o similares. Otra es proporcionar el tipo de supervisión general de las juntas estatales de educación que estas aplican tradicionalmente a las juntas escolares municipales. Hay otras cosas que pertenecen a la misma categoría. Todas ellas pueden describirse, para volver al conjunto de ideas que esbocé hace un par de semanas, como medidas para mantener los bienes comunes.

La educación pública es un bien común. Los costos son asumidos por la comunidad en su conjunto, mientras que las personas reciben los beneficios: niños que se educan, padres que no tienen que soportar todos los costes de la educación de sus hijos, patrones que no tienen que costear la formación de los empleados, y así sucesivamente. Al igual que los otros bienes comunes, éste es susceptible de abuso cuando no se maneja de forma inteligente, y como la mayoría de los comunes en los Estados Unidos de hoy, se ha abusado de ella últimamente, con las consecuencias habituales. Lo que hace esta situación interesante, en algo así como la supuesta “venganza del chinito” es que la forma de gestionar los recursos comunes de la educación pública se ha convertido en la principal fuerza para dinamitar ese bien común.

El problema es precisamente el del centralismo. La investigación por la que la economista Elinor Ostrom ganó su Premio Nobel hace unos años demostró que la buena y eficaz gestión de un bien común es un asunto básico; los más directamente afectados por la forma en que se manejan los recursos comunes son también sus mejores gestores. Cuanta mayor distancia haya entre los gerentes y los bienes comunes que gestionan, más probable es el fracaso, debido a que simplemente no se dan dos factores esenciales para el éxito. El primero de ellos es el acceso inmediato a la información directa de cómo funcionan (o no lo hacen) las políticas de gestión, de modo que se puedan ajustar de inmediato si van mal. El segundo es un interés personal en el resultado: si los gestores están motivados para darse cuenta de que se ha cometido un error, al detectarlo trabajarán para corregirlo de inmediato en lugar de dejar actuar la psicología de la inversión, que los seduce en el mantenimiento obcecado de una política fracasada destinada directamente a estrellarse.

Esos dos factores no funcionan en un sistema excesivamente centralizado. Los políticos y los burócratas no llegan a ver las consecuencias inmediatas de sus decisiones fallidas y no tienen ninguna motivación para admitir que estaban equivocados e introducir nuevas políticas, sino —de hecho— todo lo contrario. Consideremos, por ejemplo, el impacto de la No Child Left Behind (NCLB) “que ningún niño se quede atrás” aprobado en el Congreso por mayoría de los dos partidos y firmado con grandes alharacas por George W. Bush en 2002. En el nombre de la “responsabilidad”, un término que en la práctica significa "encontrar un chivo expiatorio", la Ley NCLB exige pruebas estandarizadas obligatorias en los niveles específicos de grado, y obliga a que las puntuaciones de cada año sean mayores que las del año anterior en todas las escuelas de la nación. Los maestros y las escuelas que no cumplan este requisito se enfrentan a sanciones draconianas.

Mis lectores pueden estar interesados en saber que el próximo año, por ley, todos los niños en los Estados Unidos deben obtener una puntuación igual o superior a la del nivel de grado. Es una reminiscencia de la ciudad imaginaria de Lake Wobegon ("donde todos los niños están por encima de la media") salvo que esto no es ningún chiste; lo que queda del sistema de educación pública de Estados Unidos está siendo destrozado por los esfuerzos de maestros y administradores para salvar sus puestos de trabajo en medio de un colapso de la economía, y enseñan a sus alumnos los trucos del sistema para superar las pruebas, bajo la presión de las exigencias cada vez más irreales de Washington DC. Los resultados de las pruebas estandarizadas han aumentado ligeramente mientras medidas significativas

de desempeño (escritura, cálculo, y otras habilidades del mundo real) han seguido cayendo miserablemente, y puedes apostar que la única respuesta que están dispuestos a discutir en Washington es otra ronda de normas federales, probablemente aún más punitivas y menos eficaces que las actuales.

Aunque he utilizado la educación como un ejemplo, casi todos los frentes de la vida estadounidense están impregnados de la misma lógica fallida de excesivo centralismo. ¿Otro ejemplo? Piensa en el empeño atropellado de la administración Obama en apuntalar la seguridad nacional mediante ataques con aviones no tripulados. Tal como funciona actualmente, los drones son el non plus ultra en la guerra centralizada; cada ataque de un dron tiene que ser autorizado por el propio Obama, el dron es dirigido mediante control remoto gracias a un enlace por satélite desde una base en Nevada, y al parecer el Presidente puede sentarse en la sala de crisis de la Casa Blanca y verlo todo en directo. Cientos de personas han muerto por estos ataques hasta el momento, en nombre de una guerra contra el terrorismo que el partido de Obama antes denunciaba.

Por supuesto, estos actos sólo tienen sentido si estás dispuesto a definir a niños pequeños y a los invitados a un banquete de boda como terroristas, lo que a mí me parece un poco exagerado. Pero dejando eso de lado, hay que hacerse una pregunta: ¿eso funciona? Si pensamos que ningún territorio sometido a ataques de drones es ahora más pro-americano y tiene menos insurgencia que antes de comenzar los ataques y que el movimiento yihadista ha sido capaz de ampliar enormemente su terreno operaciones bélicas en las últimas semanas hasta Libia y Malí, la respuesta es bastante evidente: la cosa no funciona. La decisión de vaporizar personas prácticamente al azar (en una parte del mundo donde vengar el asesinato de un miembro de la familia es un deber sagrado) para disuadir a la gente de que buscar y matar estadounidenses no parece una decisión brillante, a pesar de que los drones son un armamento técnicamente avanzadísimo, de que la información que los guía se obtiene utilizando las mejores herramientas de inteligencia y análisis, a pesar de que la decisión de utilizarlos se toma en los mayores niveles de decisión táctica y estratégica.

En los casos citados y en muchos otros, hay alternativas, pero todas ellas requieren el reconocimiento de que la mejor respuesta a una política fracasada no es una doble ración de la misma. Ese reconocimiento no aparece por ninguna parte en nuestro debate colectivo actual. Sería bueno que muchos más hiciésemos un esfuerzo para traerlo a la palestra, pero hay otro factor en juego.

Eliot Wigginton, el maestro rural de Georgia que fundó el proyecto Foxfire y por lo tanto nos ofrece un elegante ejemplo de lo que puede ocurrir cuando se le da a una empresa educativa puramente local la libertad de florecer y dar fruto, solía decir que la palabra "aprender" se deletrea correctamente como "E Q U I V O C A R S E". Esa es una lección que merece ser tomada serio, aunque sólo sea porque vamos a tener magníficas oportunidades para hacer uso de ella en los próximos años. Una de las pocas cosas buenas de las malas políticas es que son autolimitadas; tarde o temprano, un sistema que se obstina en aplicarlas se va a derrumbar, y una vez se asiente el polvo y se disipe el humo, no es muy difícil para las personas alrededor del cráter darse cuenta de que algo ha ido muy mal. En ese período de claridad es posible que se puedan realizar muchos cambios, sobre todo si hay alternativas claras y personas dispuestas a trabajar por ellas.

En las grandes crisis de anaciclosis de 1776, 1861 y 1933 un gran número de posibilidades que habían sido imposibles debido a la política comatosa de la generación anterior de pronto llegaron a tomar cuerpo. En esas crisis anteriores, los Estados Unidos eran una nación en expansión geográfica y económica, capaz de proyectar su poderío en el mundo; esa diferencia tiene efectos importantes sobre la naturaleza de los cambios que se nos presentan.

El poder centralizado es costoso en dinero, en energía, en cualquier otro tipo de recurso. Los sistemas descentralizados son mucho más baratos. En los días en que los Estados Unidos eran primordialmente una sociedad agraria (antes de la extravagante abundancia posible gracias al imperio global, antes del agotamiento irresponsable de los recursos naturales), el sistema educativo profundamente ligado a las comunidades locales que esbocé anteriormente fue popular porque era asequible. Incluso una comunidad pobre podía contar con ser capaz de reunir la voluntad política y el dinero suficiente para establecer un distrito escolar, incluso aunque eso significase una escuelita de una sola aula con un maestro para enseñar, todos juntos, a una veintena a los niños y darles toda la educación primaria

(desde primero a octavo). Es una notable y penosa ironía el hecho de que el nivel de educación que generalmente se obtenía en esas escuelas de una sola aula era notablemente mejor que la proporcionada por escuelas actuales con un presupuesto de varios millones de dólares.

En el lado descendente de la trayectoria de los Estados Unidos, a medida que el imperio derive hacia cualquiera que sea la sociedad nos podamos permitir (sometida a los límites estrictos de una biosfera en dificultades y un planeta despojado de la mayor parte de sus recursos no renovables), los sistemas locales parecidos a la escuela unitaria probablemente sean una opción mucho más viable que los sistemas centralizados del tipo que hoy tenemos. Ese cambio hacia las sociedades locales, asequibles y cercanas, tendrá muchas más consecuencias. Mi plan es explorar otro de ellos la próxima semana.